



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.42.2021

Łódź, 28 stycznia 2021 r.

Rada Powiatu Sieradzkiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVIII/224/2020 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie opłat za usuwanie pojazdów z dróg na terenie Powiatu Sieradzkiego na koszt właściciela i przechowywanie tych pojazdów na wyznaczonych parkingach strzeżonych w roku 2021.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Sieradzkiego na sesji w dniu 18 grudnia 2020 r. podjęła uchwałę nr XXVIII/224/2020 w sprawie opłat za usuwanie pojazdów z dróg na terenie Powiatu Sieradzkiego na koszt właściciela i przechowywanie tych pojazdów na wyznaczonych parkingach strzeżonych w roku 2021. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2020 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że narusza ona obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z dnia 14 stycznia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.42.2021. Wątpliwości organu nadzoru dotyczyły zasadności zastosowania przez Radę Powiatu Sieradzkiego stawek opłat za usunięcie pojazdu oraz za przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 21 stycznia 2021 r. znak: WO.BR.0711.01.2021 Przewodnicząca Rady Powiatu Sieradzkiego złożyła wyjaśnienia, których treść zostanie przedstawiona w dalszej części uzasadnienia.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka
www.lodzkie.eu

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

Organ nadzoru nie uwzględnia złożonych wyjaśnień i prezentuje następujący pogląd w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej u.s.p. oraz art. 130a ust. 6, ust. 1, ust. 2, ust. 2a, ust. 6b i ust. 6c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm.), zwanej dalej p.r.d., w związku z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2021 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M. P. z 2020 r. poz. 670). Zgodnie z treścią art. 130a ust. 6 p.r.d. rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a. Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a.

Przepis art. 130a ust. 6 p.r.d. nie wprowadza szczegółowej procedury podjęcia przedmiotowej uchwały, natomiast wskazuje na dwie przesłanki, którymi winna kierować się rada powiatu przy jej podejmowaniu, a mianowicie zobowiązana jest wziąć pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań związanych z usuwaniem pojazdów z drogi oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Żadne inne przesłanki nie mogą determinować sposobu zrealizowania upoważnienia ustawowego w nim zawartego, a z drugiej strony wpływ tych przesłanek na ostateczne rozstrzygnięcie wyznaczony jest obowiązkiem wzięcia ich właśnie pod uwagę.

Podjmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d., rada powiatu ma obowiązek uwzględnić obie wskazane wyżej przesłanki materialno-prawne, co daje organowi pewną elastyczność w kształtowaniu treści uchwały. Przy ustalaniu stawek za usuwanie z drogi i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym, rada powiatu powinna jednakże dokonać szczegółowej kalkulacji kosztów z uwzględnieniem wysokości opłat ponoszonych na rzecz podmiotów zewnętrznych. Istotne jest bowiem, aby organ nadzoru miał możliwość skontrolowania wysokości uchwalonych przez radę opłat w kontekście motywów, jakimi kierował się organ uchwałodawczy, przeprowadzenia właściwej kalkulacji kosztów, aby ustalone opłaty za usuwanie i przechowywanie pojazdów odpowiadały cenom za usługi usuwania i przechowywania pojazdów, pobieranych przez podmiot świadczący tego rodzaju komercyjne usługi na rzecz powiatu w roku poprzednim, ofercie przedsiębiorcy na świadczenie usług w tym zakresie oraz innym kosztom, które ponosi powiat przy realizacji tych zadań (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 283/19).

W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Sieradzkiego przy uchwalaniu stawek opłat w uchwale nr XXVIII/224/2020 z dnia 18 grudnia 2020 r., przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 130a ust. 6 p.r.d. Przekroczenie delegacji związane jest z tym, że uchwalając stawki opłat za usunięcie pojazdu z drogi i za każdą dobę przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym, Rada nie uwzględniła faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu sieradzkiego.

W przedmiotowej uchwale Rada Powiatu, z jednym tylko wyjątkiem, dotyczącym stawki opłat za każdą dobę przechowywania pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne – ustaliła stawki opłat w wysokości maksymalnych stawek wskazanych w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały zapisano, że w celu ustalenia wysokości stawek na 2021 r. za usuwanie i parkowanie pojazdów na parkingu strzeżonym oraz ustalenia kosztów w wyniku wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, oszacowano stawki rynkowe obowiązujące na obszarze powiatu sieradzkiego w grudniu 2020 r. W tym celu wysłane zostały zapytania cenowe do trzech podmiotów gospodarczych, zajmujących się przedmiotową działalnością w powiecie sieradzkim, z czego otrzymano dwie zwrotne oferty cenowe, a następnie przyjęto średnią cenę każdej z usług. W uzasadnieniu wskazano, że w przypadku części kosztów średnie wartości usług przekraczały maksymalne wysokości stawek zawarte w obwieszczeniu i w tym przypadku zastosowano ceny maksymalne, wynikające z obwieszczenia. W przypadku natomiast pozostałych kosztów, wskazanych przez podmioty gospodarcze z terenu powiatu sieradzkiego, maksymalne stawki wynikające z obwieszczenia nie zostały przekroczone, w związku z czym w uchwale przyjęto średnie ceny obliczone na podstawie ofert tych podmiotów.

W ocenie organu nadzoru, z treści uzasadnienia nie wynikało, które stawki przyjęte zostały przez Radę w maksymalnej wysokości, ani też, dlaczego w stosunku do pozostałych stawek Rada Powiatu uchwaliła kwoty maksymalne, skoro wskazane przez podmioty gospodarcze koszty nie przekraczały określonych w obwieszczeniu stawek maksymalnych. W celu wyjaśnienia powyższych niejasności, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze i poprosił o złożenie wyjaśnień.

W przesłanych wyjaśnieniach wskazano, że uchwała została podjęta w oparciu o przesłanki określone w art. 130a ust. 6 ustawy 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, tj. konieczność sprawnej realizacji zadań, polegających na usuwaniu pojazdów z dróg na koszt właściciela oraz koszty wykonywania tego zadania usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Poinformowano, że wysokość stawek w omawianej uchwale, w przeważającej części została określona w wysokości maksymalnej, przy czym określenie stawek w wysokości maksymalnej nastąpiło poprzez ich obniżenie w stosunku do stawki średniej, wynikającej z zestawienia ofert wykonawców działających na rynku – stanowiącym obsługiwany przez

nich teren powiatu sieradzkiego. Wyjaśniono również, iż analiza kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu, wraz z kalkulacją oraz ofertami potencjalnych wykonawców została przedstawiona radnym Rady Powiatu Sieradzkiego w ramach materiałów przekazywanych przed sesją, na której uchwała miała być podejmowana w projektowanym kształcie. Komisje: drogownictwa, komunikacji i spraw obywatelskich, spraw gospodarczych, spraw społecznych, budżetu i finansów Rady Powiatu Sieradzkiego, uzyskały szczegółowe informacje na temat stawek oraz oszacowanie wraz z ofertami cenowymi złożonymi przez przedsiębiorców. Komisje w oparciu o przedstawione dane zaopiniowały projekt uchwały pozytywnie.

Wraz z wyjaśnieniami przesłane zostały do organu nadzoru m.in. wstępne oferty cenowe dwóch podmiotów zajmujących się usuwaniem i przechowywaniem pojazdów na obszarze powiatu sieradzkiego. Jedna z tych ofert zawierała propozycje opłat, które nie przekraczały maksymalnych stawek opłat określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów, natomiast w przypadku drugiej oferty, wszystkie wskazane w niej kwoty przekraczały maksymalne stawki opłat za usuwanie pojazdu z drogi i jego parkowanie. Poza powyższymi ofertami przesłano do organu nadzoru pismo dotyczące oszacowania stawek w sprawie opłat za usuwanie pojazdów z dróg na terenie Powiatu Sieradzkiego na koszt właściciela i przechowywanie tych pojazdów na wyznaczonych parkingach strzeżonych w roku 2021. Pismo to jest zobrazowaniem sposobu ustalenia stawek opłat w uchwale Rady Powiatu Sieradzkiego, który polegał na obliczeniu średniej kwoty każdej z usług z kwot wskazanych w obu złożonych ofertach odpowiadających tym usługom. Jedynie w przypadku opłaty za przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne, Rada ustaliła stawkę opłat w wysokości poniżej maksymalnej stawki określonej w obwieszczeniu (215 zł), ponieważ średnia cena wyliczona z dwóch ofert dotyczących tego rodzaju pojazdu – wyniosła 215,25 zł. W przypadku opłat za każdą dobę przechowywania motocykla, Rada ustaliła maksymalną stawkę opłat (31 zł) pomimo, że średnia kwota obliczona z kwot przedstawionych za tą usługę w ofertach wynosiła 30,75 zł. Wszystkie pozostałe stawki opłat ustalono natomiast w wysokości maksymalnej, z uwagi na fakt, że oszacowana średnia kwota, powstała z kwot ujętych w złożonych ofertach, przekraczała maksimum wskazane w obwieszczeniu, w związku z czym nie mogła zostać przyjęta w uchwale, jako stawka obowiązująca na terenie powiatu sieradzkiego w 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru powyższe wywody wskazują, że Rada Powiatu Sieradzkiego uchwalając stawki opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, przekroczyła delegację ustawową z art. 130a ust. 6 p.r.d., nie uwzględniła

bowiem faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu sieradzkiego.

Zauważyć należy, że zgodnie z treścią art. 130a ust. 5f p.r.d., usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1-2, należy do zadań własnych powiatu. Starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych. Art. 130a ust. 6 p.r.d. stanowi natomiast, że rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2 oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a. Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a.

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że Rada Powiatu Sieradzkiego przekroczyła granice udzielonego jej upoważnienia i do ustalenia stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, zastosowała ofertę podmiotu zewnętrznego, w której wszystkie zaproponowane stawki przekraczały maksymalne stawki opłat określone w obwieszczeniu Ministra Finansów. Mając na względzie nałożony na radę powiatu w art. 130a ust. 6 p.r.d. zakaz ustalenia w uchwale kosztów usuwania i parkowania pojazdów w kwotach wyższych niż maksymalne kwoty wskazane w obwieszczeniu, oczywistym jest, że nie może dojść do zawarcia umowy z podmiotem zewnętrznym, który określił w swojej ofercie kwoty wyższe od kwot maksymalnych z obwieszczenia. Do zawarcia umowy z takim podmiotem nie dojdzie również z uwagi na treść np. art. 239 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U poz. 2019 z późn. zm.), zgodnie z którym zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem. W wyroku z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 856/17 WSA we Wrocławiu sąd orzekł, że aby uwzględnić drugą z przesłanek wynikającą z art. 130a ust. 6 p.r.d., (tj. koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu), rada powiatu musi dysponować informacją na temat tego, jakie są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu. Ustalenie stawek opłaty powinno zostać poprzedzone szczegółową kalkulacją, z uwzględnieniem wysokości kosztów ponoszonych na rzecz podmiotów zewnętrznych, aby ustrzec się od zarzutu, że wysokość stawek została ustalona arbitralnie z

pominięciem ustawowych kryteriów. Mając na uwadze powyższy wyrok, aby można było uznać, że Rada uwzględniła faktyczne koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu sieradzkiego, należy potwierdzić, iż dokonana została przez Radę dokładna i szczegółowa kalkulacja, uwzględniająca wysokość tych kosztów, które ponoszone są na rzecz podmiotów zewnętrznych. W dokonanej przez Radę Powiatu Sieradzkiego kalkulacji, uwzględnione zostały takie koszty, które nie będą ponoszone na rzecz podmiotów zewnętrznych. Rada do ustalenia wysokości kosztów za usuwanie i przechowywanie pojazdów wykorzystwała bowiem stawki opłat wskazane przez taki podmiot, z którym do zawarcia umowy nie dojdzie, co oznacza, że koszty na rzecz tego podmiotu nie będą ponoszone.

Stanowisko to potwierdza także powołany wyżej wyrok z dnia 28 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 283/19, w którym Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że przy ustalaniu stawek za usuwanie z drogi i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym, rada powiatu dokonać ma szczegółowej kalkulacji kosztów z uwzględnieniem wysokości opłat ponoszonych na rzecz podmiotów zewnętrznych. Istotne jest bowiem, aby organ nadzoru miał możliwość skontrolowania wysokości uchwalonych przez radę opłat w kontekście motywów, jakimi kierował się organ uchwalodawczy, przeprowadzenia właściwej kalkulacji kosztów, aby ustalone opłaty za usuwanie i przechowywanie pojazdów odpowiadały cenom za usługi usuwania i przechowywania pojazdów pobieranych przez podmiot świadczący tego rodzaju komercyjne usługi na rzecz powiatu w roku poprzednim, czy też ofercie przedsiębiorcy na świadczenie usług w tym zakresie (...).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 130a ust. 6 p.r.d. Uchwalenie wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg oraz ich przechowywanie na parkingach strzeżonych, bez uwzględnienia faktycznych kosztów tych usług, stanowi naruszenie prawa i dodatkowo budzi podejrzenie, że wysokość opłat uchwalonych przez Radę Powiatu daje Powiatowi Sieradzkemu stały i realny dochód z tego źródła.

Reasumując, uchwała nr XXVIII/224/2020 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie opłat za usuwanie pojazdów z dróg na terenie Powiatu Sieradzkiego na koszt właściciela i przechowywanie tych pojazdów na wyznaczonych parkingach strzeżonych w roku 2021, w istotny sposób narusza prawo tj. art. 130a ust. 6 p.r.d. – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 u.s.p., uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu Sieradzkiego